12 de novembro de 1994

Os Institutos de Pesquisa do Governo Federal

Simon Schwartzman

Síntese

Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de governo, se dispõe a

> "Dotar os institutos e centros de pesquisa governamentais, universitários ou não, de estruturas organizacionais compatíveis com suas funções, baseadas no estímulo à competência, na flexibilidade de contratação e promoção por critérios de mérito, em procedimentos de avaliação por pares, em autonomia gerencial e administrativa baseada em produtos e resultados bem identificados" (*Mãos à Obra Brasil,* p. 83).

A proposta é que o governo crie as condições jurídicas de transformação dos atuais institutos de pesquisa em entes jurídicos especiais, a serem supervisionados por contratos de gestão, com liberdade de gestão financeira, patrimonial, administrativa e de pessoal; e que estabeleça, imediatamente, um mecanismo de avaliação dos atuais institutos, tendo por objetivo criar as condições para esta transição.

Algumas instituições menos problemáticas, como o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, poderiam fazer desde já esta transição; outras deveriam passar por um processo preliminar mais longo de avaliação e projetos de redefinição de objetivos.

O problema dos Institutos de Pesquisa

Para discutir as alternativas de implementação desta proposta, foi feita no dia 11 de novembro uma reunião de dirigentes de vários institutos governamentais federais[1]. Este documento procura sintetizar as principais idéias e propostas discutidas, mas é de responsabilidade, tão somente, de seu autor.

A questão da autonomia, flexibilidade e avaliação dos institutos de pesquisa governamentais vem preocupando os pesquisadores brasileiros há vários anos, e existem várias propostas já bastante encaminhadas para seu equacionamento. A atual situação é insustentável, pela rigidez do quadro de pessoal, impossibilitando contratações e estimulando aposentadorias precoces; pelas dificuldades de uso dos recursos disponíveis, forçando procedimentos lentos e inadequados de compras e contratação de serviços; e pela generalização de controles burocráticos detalhados e ineficazes quanto ao conteúdo das atividades realizadas.

O modelo dos contratos de gestão

Os participantes da reunião concordam, de maneira geral, que o formato de **contratos de gestão** como meio de regular o relacionamento entre o governo e suas instituições de pesquisa é o que pode atender melhor às necessidades atuais. Existem no momento pelo menos três projetos já elaborados a este respeito: o do Laboratório Nacional de

---

1 Augusto Gadelha Vieira, do Laboratório Nacional de Computação Científica no CNPq; Cylon Silva, diretor do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, do CNPq; José Antônio Destri Lobo, do Instituto de Pesquisas da Marinha; José Seixas Lourenço, Diretor do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia: Luís Beviláqua, Coordenador dos Institutos do CNPq; Simon Schwartzman, Presidente do IBGE; Ubirajara Brito, Secretário de Planejamento e Avaliação do Ministério de Ciência e Tecnologia.

Luz Síncrotron, em fase de discussão final na instituição; o do Ministério de Ciência e Tecnologia, baseado na experiência da Associação das Pioneiras Sociais; e o do advogado Luciano Benévolo de Andrade, elaborado por solicitação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, que faz um amplo levantamento dos aspectos legais da questão, e propõe a criação de um novo ente jurídico, o Instituto de Pesquisa (este projeto já se encontra na SAF, tendo sido encaminhado pelo Ministro José Israel Vargas em julho de 1993). O Instituto Oswaldo Cruz também realizou um amplo processo de discussão interna sobre as necessidades de reorganização institucional, que levou à identificação de necessidades de flexibilização e autonomia de gestão similares às que se propõe aqui.

Em essência, a idéia consiste em transformar os atuais institutos governamentais em institutos autônomos, submetidos à supervisão governamental quando à realização de seus fins, mas livres para administrar seus recursos materiais, humanos e financeiros dentro das regras gerais do setor privado. Ainda que os diferentes projetos tenham variações de detalhe, todos eles compartem os seguintes pontos essenciais:

Controle e avaliação - cada instituto deve ter um plano de trabalho detalhado, de preferência pluri-anual, que deve ser avaliado e acompanhado externamente. Existem vários mecanismos possíveis para esta avaliação e acompanhamento. O princípio é que ela não pode ser meramente formal e quantitativa, mas deve tomar em conta a qualidade e relevância dos trabalhos propostos e realizados. Este princípio requer um sistema de acompanhamento por **pares externos**, e, quando se tratar de instituições cujos trabalhos sejam especialmente relevantes para determinados setores da sociedade ou do Estado, pessoas representativas destes setores. Devem ser evitadas nestas comissões pessoas designadas em virtude de suas posições formais, ou como representantes de interesses ou setores específicos (há uma diferença importante entre *representantes* e *pessoas representativas)*. O formato geral é o de comissões ou conselhos de acompanhamento, formado por pessoas selecionadas nas áreas de especialização, que encaminham suas recomendações ao setor de governo ao qual a atividade do instituto esteja subordinada, assim como aos próprios institutos.

O fracasso ou sucesso de qualquer projeto de melhoria do setor de ciência e tecnologia depende da maneira em que esta avaliação e estes mecanismos de acompanhemento forem instituídos. Idealmente, deveria haver uma pequena estrutura central que respondesse diretamente à Presidência da República, e que pudesse dar origem a comités de avaliação específicos nos diferentes ministérios.

Gestão administrativa, financeira e patrimonial - cada instituto recebe o patrimônio atualmente existente, e é responsável pela sua gestão, mantendo o setor público como titular e proprietário dos bens. A gestão administrativa e financeira deve ser feita segundo as práticas usuais do setor privado, e controlada por auditorias externas e pelo Tribunal de Contas da União, conforme a legislação específica dos contratos de gestão (distinta, pois, dos controles usuais do serviço público). Os dados financeiros e patrimoniais devem ser públicos. Uma vez aprovados, os orçamentos são repassados às instituições de forma global, para a realização de seu plano de trabalho, sem destinações específicas, e sem necessidade de prestação de contas, exceto quanto à probidade em seu uso, e a publicidade nas contas, e os resultados substantivos dos trabalhos.

São pontos importantes, também, a possibilidade de geração de recursos próprios, e o controle da propriedade intelectual das patentes, publicações e outros produtos de valor comercial por parte dos institutos. Estes temas necessitam de elaboração cuidadosa, para manter a flexibilidade e capacidade de geração de recursos próprios pelos institutos, sem transformá-los em concorrentes "desleais" com o setor privado.

Política de Pessoal - A questão de pessoal é a que mais preocupa os participantes, tanto pela sua premência - com os institutos perdendo rapidamente seu pessoal mais qualificado, seja por aposentadorias, seja por transferências ao setor privado - quanto pela existência de direitos criados ou presumidos - sobretudo de estabilidade e de aposentadoria integral - em função do sistema vigente do Regime Jurídico Único (RJU).

A idéia é que os Institutos de Pesquisa geridos por contratos de gestão possam contratar livremente seus pesquisadores e funcionários administrativos de acordo com as normas gerais da CLT, assim como mediante contratos temporários e de prestação de serviços. Os atuais funcionários do RJU, cuja colaboração para os Institutos seja importante manter, poderiam optar entre o sistema CLT e o do RJU, em cujo caso passariam a uma categoria funcional em extinção. Os funcionários cujo trabalho seja considerado desnecessário ou redundante seriam colocados à disposição do respectivo ministério ou do Ministério da Administração, para serem realocados. A questão da política do governo em relação ao funcionalismo excedente ou em realocação é de ordem mais geral, e transcende o caso específico dos institutos de pesquisa.

A questão da carreira de ciência e tecnologia

Há um consenso bastante grande de que o Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia, criado pela Lei 8.691, de 28 de julho de 1993, não resolve a questão do pessoal mais qualificado dos institutos de pesquisa. Esta lei inclui a todos os funcionários de 19 instituições, da Comissão Nacional de Energia Nuclear ao Ministério de Ciência e Tecnologia como um todo; inclui tanto pesquisadores quanto técnicos e pessoal administrativo de qualquer nível; mantem critérios homogêneos e simétricos de remuneração e promoção dentro de cada carreira; mantem as regras gerais do serviço público quanto à estabilidade nos cargos e direitos de aposentadoria; e, dadas as restrições orçamentárias vigentes, termina por limitar fortemente as possibilidades de contratação, promoção e remuneração salarial competitiva com o mercado para as pessoas mais qualificadas, sob o controle do Ministério da Administração. Existem sempre possibilidades de aperfeiçoamento no Plano de Carreira da Lei 8.691, e há um Conselho do Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia (CPC) que vem trabalhando neste sentido, e cujo trabalho deve continuar. No entanto, a necessidade de uma alternativa mais flexível, e mais adaptada ao pesquisador de alto nível, permanece sem resposta.

A alternativa de uma carreira específica para pesquisadores, nos moldes do CNRS francês, também não desperta grande interesse, inclusive pelo fato de que a própria experiência do CNRS não parece ser das mais recomendáveis.

Em resumo, a sugestão mais adequada é que os institutos que passem a ser administrados por contratos de gestão criem suas próprias carreiras e políticas de pessoal internas, quando for o caso, e que o atual Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia seja mantido e aperfeiçoado para os funcionários que se mantiverem no regime jurídico único.

A questão da transição

A questão da transição do atual regime ao de contrato de gestão é extremamente complexa, do ponto de vista técnico, organizacional, institucional e político. Culturas institucionais burocráticas precisam ser alteradas, pela introdução de novas lideranças e assessorias externas às instituições. Funcionários com tradição de militância radical e oposição a quaisquer projetos que busquem a diferenciação de situações, redução da administração direta do Estado e fortalecimento do sistema de mérito serão afetados. Processos de transição que signifiquem perdas significativas para o funcionalismo podem ser traumáticos; associados a um sistema adequado de incentivos, eles se tornam muito mais viáveis.

Além destas dificuldades gerais, os institutos são muito diferentes entre si, em tamanho, complexidade, proporção de pessoal técnico e pessoal administrativo, e outras características. É possível que, para alguns, o modelo de contrato de gestão apareça como uma necessidade urgente e natural; outros podem considerar a atual situação menos insatisfatória, e preferir evitar os problemas de uma transição mais radical.

A solução mais geral é criar as condições legais para a transição do sistema atual para o sistema de contrato de gestão, e proceder à transferência individual, caso a caso, e em diferentes tempos, para o novo sistema. Dois critérios devem nortear esta política gradual. O

primeiro é uma avaliação que o governo deve fazer de cada instituto, para saber se ele tem condições de funcionar e produzir resultados significativos no atual sistema. Se a avaliação atual for negativa, a necessidade de uma transição de curto prazo para o novo sistema pode se impor. Se a avaliação for positiva, então caberia uma negociação menos urgente sobre prazos, ou mesmo a permanência no atual formato institucional de administração direta.